



Bulletin de l'APAD

26 | 2003

Gestion des ressources naturelles. Participations et médiations

Gouvernance des aires protégées : l'importance des "normes pratiques" de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo

Jean-Claude Nguingiri



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/3563>

ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 2 décembre 2003

Référence électronique

Jean-Claude Nguingiri, « Gouvernance des aires protégées : l'importance des "normes pratiques" de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 26 | 2003, mis en ligne le 16 juin 2008, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/apad/3563>

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Bulletin de l'APAD

Gouvernance des aires protégées : l'importance des "normes pratiques" de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo

Jean-Claude Nguingiri

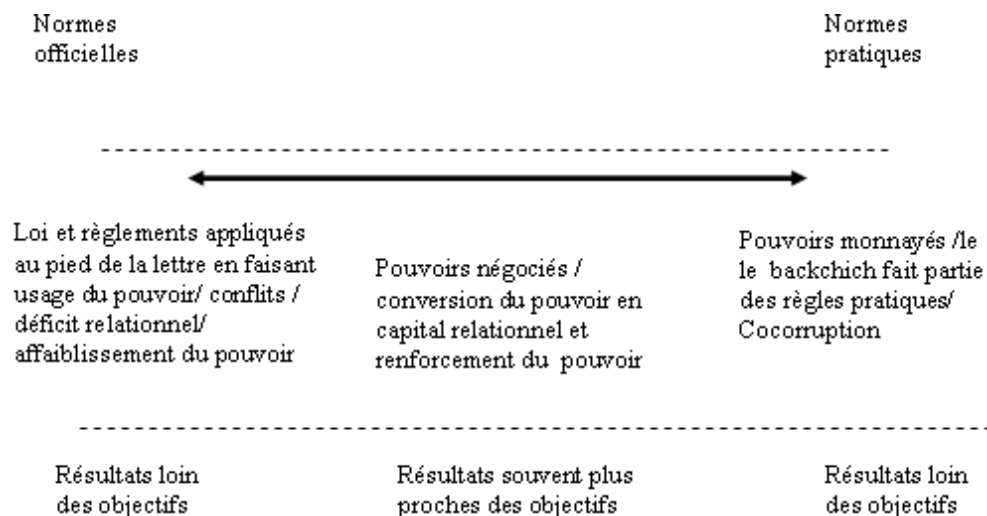
- 1 La gouvernance est aujourd'hui une notion très floue. Dans la définition normative donnée à ce concept par la Banque Mondiale vers la fin des années 1980, la gouvernance correspond à une situation idéale de bonne administration. C'est la raison pour laquelle elle est assortie d'un adjectif qualificatif – bonne gouvernance. Cette perception implique un changement de la "gouvernance" telle qu'elle est, vers la "gouvernance" telle qu'elle devrait être. Dans ce raisonnement, les aires protégées seraient aujourd'hui (tout comme les Etats africains) dans une situation soit "d'ingouvernabilité" soit de "sous administration" ne favorisant pas une gestion des ressources naturelles.
- 2 Dans cette contribution, nous essayerons d'évaluer la faisabilité de la bonne gouvernance à partir d'une analyse des comportements des gestionnaires des aires protégées. Nous emprunterons pour cela, le modèle exploratoire proposé par Olivier de Sardan (2001). Ce modèle tente d'interpréter les comportements des agents publics comme renvoyant à des normes pratiques et non comme un simple écart par rapport aux normes officielles. On esquissera d'abord l'image d'une aire protégée supposée faire l'objet d'une bonne gouvernance. Ensuite, nous opposerons à cette image les mécanismes concrets par lesquels les aires protégées sont gérées au quotidien. Enfin, les normes pratiques révélées par cette lecture nous permettront de discuter de la faisabilité des pistes d'action privilégiées pour améliorer la gouvernance des aires protégées dans le Bassin du Congo.
- 3 L'idéologie de la "bonne gouvernance" a été à l'origine centrée sur la bonne administration publique à l'échelle nationale. Sa transposition du niveau national au

niveau local se fait aisément, comme dans le cas de la gouvernance urbaine ou de la gouvernance d'une aire protégée. Certaines initiatives tentent aussi de "verdir la gouvernance"¹ (Veit, 1999) ou de conceptualiser la gouvernance environnementale (Ribot, 1999). Au delà de ce schéma conceptuel, le design de bonne gouvernance d'une d'aire protégée répondrait aux caractéristiques suivantes.

- 4 Une politique de proximité qui insiste sur la décentralisation et le mode de gouvernement par délégation. Une loi (comme la GELOSE – Gestion Locale Sécurisée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar) précise les règles du jeu, définit les obligations et les devoirs de chaque partie prenante et veille à ce que la sécurisation de l'aire protégée n'entraîne pas l'insécurisation des populations locales, et vice versa. Un plan d'aménagement est élaboré et mis en exécution².
- 5 Une autorité dans laquelle chaque partie prenante se reconnaît veille au respect du cadre légal. Elle est représentative de tous les groupes d'intérêts, de tous les modes de représentations. Elle est non seulement légitime, elle est aussi légale. Elle respecte les lois en place et les fait respecter, s'il le faut, au moyen de la force publique. La corruption ou les abus de pouvoir, qui caractérisent les relations de connivence entre braconniers et conservateurs des aires protégées relèvent du passé ; un code d'éthique est appliqué à la lettre.
- 6 La responsabilisation de toutes les parties prenantes est effective. Celles-ci participent à l'émergence d'une forme de citoyenneté locale en rapport avec un référent identitaire commun qui est l'aire protégée. Les populations locales et les autres groupes d'utilisateurs participent à la prise de décisions et à la répartition des coûts et des bénéfices de la conservation.
- 7 Toutes les parties prenantes ont accès à l'information disponible. Les lois sont vulgarisées, le plan d'aménagement est connu, bref, les parties prenantes savent où elles vont, comment elles vont procéder, quels résultats ont déjà été obtenus. En définitive, la transparence est totale.
- 8 Cette image "virtuelle" apparaît comme une vision ; elle oriente les réformes de la gouvernance des aires protégées.
- 9 L'aire protégée est considérée dans son acception normative, c'est-à-dire un espace classé avec des objectifs spécifiques de conservation des ressources naturelles et de développement durable. Elle est administrée par une équipe qui comprend des fonctionnaires (le conservateur, les gardes forestiers, les éco-gardes, etc.), des conseillers techniques affectés dans le cadre des projets de conservation/développement et parfois des bénévoles (ONG, comité de gestion multipartite, comité consultatif, etc.). Son fonctionnement est régi par des normes officielles (lois et règlements, plan d'aménagement, document de projet, règlement intérieur de l'aire protégée, etc.) qui sont appliquées dans un contexte caractérisé par :
 - la diversité d'acteurs : autour d'une aire protégée plusieurs acteurs et groupes d'acteurs entrent en confrontation, chacun défend des intérêts particuliers ;
 - la pluralité des normes : normes officielles (étatiques) qui ne sont pas toujours claires, normes locales (dites traditionnelles), normes internationales (conventions), etc. ;
 - un empilement des centres de pouvoirs et des centres de décisions : le conservateur, mais aussi le chef de lignage propriétaire d'un territoire clanique situé à l'intérieur de l'aire protégée, le chef du village riverain dont le terroir est recouvert par une partie de l'aire protégée, le commandant de gendarmerie, le sous-préfet, etc.

- 10 Dans ce paysage, l'équipe chargée de gérer l'aire protégée se situe à l'interface d'un certain nombre de "mondes" ou mieux de configurations de représentations. Il y a le "monde des populations locales", le "monde de l'Administration des eaux et forêts", le "monde des donateurs et des bailleurs de fonds", le "monde des ONG", le "monde des grands groupes industriels" qui exploitent le bois d'œuvre en périphérie de l'aire protégée, etc.
- 11 Dans un tel contexte, l'application des normes officielles ne dépend pas seulement du recours à l'autorité publique dont le conservateur et ses collègues sont dépositaires. Au contraire, elle renvoie aux enjeux de pouvoir, c'est-à-dire à la capacité d'influer sur la décision des acteurs qui font partie des "autres mondes". Les résultats réels sont, dans ce cas, étroitement liés au "savoir faire" personnel de chaque membre de l'équipe de gestion, c'est-à-dire à l'art d'ajuster les éléments du modèle officiel au contexte local, bref aux normes pratiques, si l'on veut reprendre les termes de Olivier de Sardan (2001). Trois cas de figure vont nous permettre d'illustrer ces propos (voir schéma 1).

Schéma 1 : La gouvernance des aires protégées. Un continuum



- 12 Le premier cas de figure se rapporte aux gestionnaires des aires protégées qui se sont distingués par une conduite que l'on peut qualifier de consciente. Ils sont agents des services des eaux et forêts, conseillers techniques ou membres du Comité multipartite de gestion de l'aire protégée ; ils ont eu le mérite de déployer des efforts particuliers pour faire appliquer les lois et règlements au pied de la lettre. Les observations menées au Congo et au Cameroun ont montré que ces individus finissent dans des conflits, d'abord avec leurs collègues qui les traitent de naïfs et ensuite avec les acteurs "des autres mondes". Humiliations et bien d'autres maux ont été affligés à ces gestionnaires "rigoureux". La position de victime dans laquelle se retrouvent ces gestionnaires contribue à accroître la vulnérabilité de l'aire protégée et compromet ainsi les objectifs de "bonne gouvernance".
- 13 Le second cas de figure se situe à l'opposé du premier. Il correspond à une situation caractérisée par des pratiques illicites liées à la mise en négociation des normes officielles par le conservateur ou les éco-gardes. Les arrangements pratiques conclus ainsi entre braconniers et gestionnaires de l'aire protégée s'inscrivent dans le registre de la corruption. Ces comportements qui consistent à monnayer l'autorité publique dont les

gestionnaires de l'aire protégée sont dépositaires vont à l'encontre des objectifs de "bonne gouvernance".

- 14 Le dernier cas de figure est lié aussi à une situation de mise en négociation des normes officielles par l'éco-garde ou le conservateur, mais en veillant aux objectifs de la planification normative. En d'autres termes, ils essaient d'atteindre les objectifs poursuivis en manipulant les normes officielles et en consolidant leur pouvoir sur des nouvelles bases. Nous pouvons citer ici, l'exemple de ce garde forestier qui au lieu de sanctionner le braconnier pris la main dans le sac, décide de fermer les yeux parce qu'il juge que la faute n'est pas grave³. Il privilégie un règlement à l'amiable et selon le principe de l'oralité. Il ne fait pas prévaloir ses pouvoirs, mais au contraire les met en négociation. En procédant ainsi, le garde forestier convertit le pouvoir qu'il détient des normes officielles, en capital relationnel (recrutement des clients dans les "autres mondes") qu'il pourra ensuite mobiliser pour renforcer son pouvoir et donc pour atteindre les objectifs professionnels. Dans cette perspective, les cas d'humiliations cités précédemment sont la marque d'un déficit de capital relationnel.
- 15 Dans ce registre d'échange généralisé de biens donnés et de service rendus, on peut citer d'autres exemples, comme le bon de carburant offert de temps en temps au sous-préfet ou au commandant de brigade, les *perdiem* payés aux autorités locales pour leur présence à la cérémonie d'ouverture d'un séminaire de formation des éco-gardes, ou encore l'implication des chefs locaux dans la désignation des futurs éco-gardes. Ces normes pratiques contribuent à l'insertion du conservateur dans les réseaux sociaux existants et donc lui permettent d'acquérir plus de pouvoir que celui conféré par les normes officielles.
- 16 Ces trois cas de figure introduisent l'idée d'un continuum dans la lecture de la gouvernance. Les extrémités sont occupées respectivement par les normes officielles et par les normes pratiques. Nous avons vu que les résultats réels en terme de gouvernance au sens normatif laissent à désirer dans l'un ou l'autre cas extrême. À l'inverse, il est apparu que la gouvernance des aires protégées est assez proche des résultats escomptés lorsque les normes pratiques sont produites en tenant compte des objectifs officiels mais aussi de la présence des autres "mondes". Ces effets, ainsi que la manière dont ils sont produits, nous rappellent les observations antérieures sur le changement des formes économiques et dans le domaine politique ; le changement s'effectue par la capacité des acteurs à manipuler des systèmes différents de règles et à construire de nouvelles bases institutionnelles sans éliminer les anciennes (Chauveau et Jul-Larsen, 2000).
- 17 L'analyse qui vient d'être faite montre que la gouvernance est un processus en construction permanente. Elle adhère ainsi à la définition de la gouvernance telle qu'elle est utilisée en sociologie politique et notamment à ses quatre propriétés⁴ :
 - la gouvernance n'est ni un système de règles ni une activité mais un processus ;
 - la gouvernance n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement ;
 - la gouvernance implique à la fois des acteurs privés et publics ;
 - la gouvernance n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues.
- 18 La compréhension de ces normes pratiques est capitale pour la réflexion sur la gouvernance des ressources naturelles.
- 19 La gouvernance des aires protégées dans les pays du bassin du Congo est au centre de plusieurs initiatives nationales et régionales faisant usage de la gestion participative⁵. En termes d'action, cela renvoie à la création d'une nouvelle institution de gestion

multipartite de l'aire protégée qui s'ajoutent aux institutions préexistantes. Toutefois, toutes ces initiatives ne partagent pas la même approche. D'une manière générale, on peut distinguer celles qui procèdent par une offre d'innovation institutionnelle de celles qui privilégient l'émergence d'arrangements institutionnels à partir d'une logique de négociation.

- 20 L'offre d'innovation institutionnelle est la pratique la plus courante. Elle est facile d'utilisation et consomme peu de temps et de ressources. D'une façon caricaturale, elle consiste à plaquer un modèle d'organisation élaboré par une agence d'appui (projet, bureau d'étude, consultants, etc.) sur la base des résultats d'enquêtes socio-économiques⁶. L'application de ce modèle d'organisation se fait souvent en mettant en avant des incitations (promesses d'appuis multiformes) et parfois des menaces (conditionnalités). Des mécanismes de contrôle sont également mis en place. Contrairement au secteur forestier⁷, on n'assiste pas encore dans les aires protégées à la présence d'observateurs indépendants imposés par les institutions internationales pour garantir la bonne gouvernance.
- 21 Cette approche qui relève d'une logique technicienne prédispose les gestionnaires des aires protégées à appliquer les lois et les règlements tel qu'illustré dans le premier cas de figure analysé précédemment. Cette approche a permis, certes, de faire avancer les réformes dans certaines aires protégées et dans la gestion forestière⁸, mais la question de l'appropriation (ownership) du processus de réformes par les parties prenantes n'est pas encore résolue (Karsenty, 2002).
- 22 La seconde approche privilégie une logique de renforcement des capacités des parties prenantes à construire leurs propres systèmes de gestion. Elle s'investit dans le processus de définition des règles par l'ensemble des parties prenantes et dans leurs capacités à les faire appliquer, les modifier au besoin et les adapter aux évolutions du contexte. En pratique, le cheminement suivi comprend trois phases⁹ : organiser le partenariat, négocier les plans et accords, et apprendre par l'action. Ensuite, il se poursuit dans le cadre d'un cycle d'apprentissage qui s'organise autour des deux dernières phases.
- 23 Cette dernière approche a été privilégiée sur un certain nombre de sites¹⁰. Il est apparu que les arrangements institutionnels (accords de gestion) ne sont appropriés par l'ensemble des parties prenantes que si le processus qui a permis de les générer a été "démocratique" et légitime. Cependant, l'efficacité de ces nouvelles institutions n'est pas garantie d'avance ; les résultats sont plus intéressants lorsque le leader¹¹ dispose des capacités personnelles de négociation d'une partie de ses pouvoirs avec les institutions préexistantes. Cela sous-entend que le leader bénéficie d'une marge de manœuvre lui permettant d'exprimer sa créativité. Ces conditions renvoient à l'aménagement d'un "espace d'anarchie" dans les arrangements institutionnels, si l'on veut reprendre l'expression de Borrini Feyerabend (1998). Cette approche correspond à la situation décrite dans le troisième cas de figure.
- 24 Dans cette contribution, nous venons de montrer que les normes officielles, considérées isolément, ne peuvent pas garantir la gouvernance des aires protégées. La gouvernance, en effet, ne se décrète pas. Au contraire, elle est la manifestation de l'usage synchrétique des règles officielles et des normes pratiques. Ces dernières ne peuvent être observées directement, mais sont reconstruites à partir de l'analyse des comportements qu'elles régissent. Ces comportements peuvent aller à l'encontre des objectifs attendus (cas de la corruption) tout comme ils peuvent produire des résultats proches de ces objectifs. Dans cette perspective, la connaissance de ces règles pratiques est indispensable pour la bonne

gouvernance des aires protégées. Elle permet de cibler les règles pratiques sur lesquelles l'action peut être organisée et d'appréhender celles qui peuvent annihiler les effets de cette action.

- 25 Cette lecture a permis d'évaluer la faisabilité de la gestion participative des aires protégées, notamment des deux principaux chemins empruntés dans les initiatives en cours dans le bassin du Congo. Il est apparu que la gestion participative, perçue sous l'angle d'arrangements institutionnels façonnés¹² par les parties prenantes peut permettre d'obtenir de bonnes performances. La mise en place d'institutions de cogestion n'étant qu'une étape du processus, ces performances sont étroitement liées à la capacité personnelle des leaders à faire usage des règles pratiques dans un environnement incertain et fluctuant.

BIBLIOGRAPHIE

Borrini Feyerabend G., Farvar M.T., Nguinguiri J.C., Ndangang V., 2000, *La gestion participative des ressources naturelles. Organisation, négociation et apprentissage par l'action*, Heidelberg, Kasperek Verlag, GTZ et UICN.

Borrini Feyerabend G., 1998, "La gestion participative des ressources naturelles", Communication au 1^{er} atelier de formation et d'échange d'expériences du Réseau Cogestion des ressources naturelles dans le Bassin du Congo, Yaoundé, UICN & GTZ.

Brunner J., Ekoko F., 2000, "Environmental Adjustment : Cameroon Case Study. The Right Conditions", F. Seymour and N. Dubash (eds.), *Structural Adjustment and Forest Policy Reform*, Washington, The World Bank.

Chauveau J.-P., Jul-Larsen E., 2000, "Du paradigme halieutique à l'anthropologie des dynamiques institutionnelles", in J.-P. Chauveau, E. Jul-Larsen, C. Chaboud, *Les Pêches piroguières en Afrique de l'Ouest. Pouvoirs, mobilités, marchés*, Paris, CMI, IRD et Karthala.

Karsenty A., 2002, "Gouvernance et forêts tropicales. L'exemple du Cameroun", *Informations et Commentaires*, 119, Avril-juin 2002 (Grenoble).

Olivier de Sardan J.-P., 2001, "La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest", *Autrepart*, 20 : 61-73.

Ostrom E., 1992, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, San Francisco, ICS Press, Institute for contemporary studies.

Ribot J., 1999, "Framework for Environmental Governance", *Workshop on Environmental Governance in Central Africa*, Washington D.C., 26-27 April 1999.

Smouts M.-C., 1998, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", UNESCO, *RISS*, 155 : 85-93.

Veit P., 1999, "Greening governance", *Innovation (A magazine Of Science, Technology and Environment)*, vol. 6, 2 (Oct. 1999).

NOTES

1. Expression empruntée à Peter Veit (1999), éditeur du n°2 du volume 6 de la revue Innovation qu'il a intitulé "Greening Governance".
 2. On peut souligner ici la prépondérance du droit positif.
 3. Il peut aussi décider de le sanctionner mais tout en s'arrangeant sur le montant de l'amende.
 4. Smouts (1998).
 5. Aucune initiative se réclame aujourd'hui de non participative.
 6. On cherche à rendre participatif l'application d'un modèle "prescrit".
 7. Au Cameroun, notamment, le contrôle est assuré par une ONG (Global Witness) qui joue le rôle observateur indépendant dans les commissions d'attribution des titres d'exploitation forestière et dans le contrôle des opérations d'exploitation forestières.
 8. Voir Brunner et Ekoko (2000) en ce qui concerne le secteur forestier au Cameroun, par exemple.
 9. Voir Borrini Feyerabend G. et al. (2000).
 10. Konkouati et Lossi au Congo, Waza, Nta ali, Bomboko, au Cameroun.
 11. Entendre par leader ici, le coordonnateur ou les membres de l'organisation de gestion (ou comité mixte de gestion).
 12. Au sens de crafting institutions (Ostrom, 1992).
-

AUTEUR

JEAN-CLAUDE NGUINGUIRI

Coordonnateur du Groupe de Politiques Sociales, UICN-Bureau régional pour l'Afrique centrale, BP. 5506 Yaoundé Cameroun